

# ● Diálogos



**Dr. Alberto Volonté Berro**

\* Ex-Embajador de la República Oriental del Uruguay en Argentina (2000-2005). Experto invitado del IRI. Miembro del Consejo de Administración del Centro para la Formación en Integración Regional, CEFIR.

\*\* La entrevista con el Embajador Alberto Volonté fue realizada por Norberto Consani, Director del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) y por Laura Bogado Bordazar, Coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe del IRI.

## **Diálogo con el Dr. Alberto Volonté Berro, Ex Embajador de la República Oriental del Uruguay en Argentina\*: “Del MERCOSUR comercial al político”\*\***

***A 20 años de historia del MERCOSUR,  
¿dónde identifica usted  
la génesis de este proceso de integración?***

En historia se pueden rastrear las raíces o tomar en cuenta lo que hoy se define como la historia reciente. Cuando los Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney comienza, en 1985, a delinear estrategias para unificar políticas entre dos países que habían conocido mas diferencias que coincidencias, comienza a escribirse la historia reciente de la integración en América del Sur.

No quisiera detenerme demasiado en el análisis de las “raíces” del MERCOSUR, pero considero importante destacar algunas cuestiones que han marcado el camino de estos últimos 20 años, que es lo que sin dudas merece la pena recordar, y por qué no, celebrar.

Simplemente, me remitiré al maestro de maestros, el **Profesor Alberto Methol Ferre**, el inolvidable “Tucho”, para decir que él, que buceó como nadie en la historia de la integración latinoameri-

cana, nos dejó las bases para construir el futuro. En efecto, Methol Ferre interpretó como pocos los sueños libertadores, unificadores y americanistas de **Bolívar, San Martín y Artigas**. Asoció la concepción federal de Artigas a la visión libertadora de San Martín e integró las ideas de estos dos colosos del Río de la Plata con la visión bolivariana. El Profesor Methol profetizó –**Gerardo Caetano** (Director Académico del Centro para la Formación Regional, CEFIR, con sede en Uruguay) lo llama “el Profeta”–, a fines de los años cincuenta, la constitución de las bases para la integración latinoamericana.

Señalo, a partir del ABC, la integración de Argentina, Brasil y Chile. A comienzos del siglo XX, **Roque Sáenz Peña** en la Argentina y el **Barón de Río Branco** en Brasil, comprobaban que las guerras europeas iban cambiando el mapa político y comercial del mundo. Alertados por el crecimiento a ritmo geométrico de Estados Unidos advirtieron, con visión envidiable, la aparición de los grandes “bloques” que sustituían imperios y reinos del pasado.

A partir de 1946, el entonces Presidente argentino, **Gral. Juan Domingo Perón**, retomaba el pensamiento de aquellos hombres y repensaba la conformación del ABC con vistas a un reencuentro sudamericano con alcance latinoamericano. Hay un celebre discurso del Gral. Perón a comienzos de la década del cincuenta en un instituto militar de estudios estratégicos donde establece las bases en las que deberían reposar las coincidencias entre Argentina y Brasil con línea directa al Pacífico e integrando a Chile. En aquel discurso manifestó que la integración de los tres países podría ser el inicio de una reconstrucción unificadora de lo que en su tiempo **Methol** llamó: “la reparación política de la injusticia del pasado”.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, en el Río de la Plata coincidían en política internacional el pensamiento de tres políticos de significativo relieve y geniales a la hora de indicar los senderos de la política internacional. **Luis Alberto de Herrera**, en sus obras *“El Uruguay internacional”* y *“La Revolución Francesa y América del Sur”*, indicó el camino y desarrolló con lucidez la concepción anticolonialista, la defensa de las “patrias chicas” y los sueños de la “patria grande”. En esos temas coincidió con dos Presidentes, **Getulio Vargas en Brasil y Juan Domingo Perón en Argentina**.

Las dictaduras, como consecuencia de la Guerra Fría, dejaron devastada política y socialmente a nuestra América del Sur. Por errores inexplicables, en nuestras patrias había quienes pedían la intervención norteamericana, confundiendo su democracia interna con su duro imperialismo, que no miraba en medios para satisfacer sus intereses.

Otros soñaban con el socialismo real instalado en Moscú y en La Habana y no reparaban en su totalitarismo y en la destrucción de las libertades en Cuba y en la URSS a cambio de lograr menguados resultados en la organización de sus respectivas sociedades.

Todos nos equivocamos. **Methol Ferre** se mantuvo lúcido y nunca creyó ni en la corriente marxista sostenida por sistemas totalitarios ni en el capitalismo imperial norteamericano, que solo respetaba libertades dentro de sus propias fronteras.

todos lo estábamos haciendo en esos jubilosos años que corrieron entre comienzos de los ochenta hasta entrados los noventa.

Los uruguayos votábamos libremente en noviembre de 1984, luego de padecer el retroceso que significó la dictadura militar. Chile recupera sus libertades tiempo después. Argentina y Brasil, en épocas cercanas. Paraguay había encontrado la forma de sacudirse una caudillesca dictadura militar con asiento en un viejo partido político.

Cada país tiene su historia y cada uno eligió el camino de salida de lo que para toda América Latina significaron las dictaduras militares hasta la caída del Muro de Berlín. Todos fuimos víctimas de intereses lejanos, extraños y, por cierto, extranjeros.

La plena vigencia de la democracia en América del Sur y el triunfo de la soberanía popular sobre los sueños de dictadores que apagaron las luces que sobre este continente se encendían, llevados por un sentido mesiánico que para peor reposaba sobre mentes mediocres, carentes de imaginación y con una falta de inteligencia que ni siquiera supieron aprovechar los caminos prácticos que se resuelven sin deliberaciones mayores, permitieron avanzar en el sentido de la integración.

Por cierto, entonces, que cuando Argentina y Brasil resuelven dar vuelta la hoja de sus diferencias históricas, heredadas del enfrentamiento de las coronas portuguesas y españolas, el clima era propicio para que las dos potencias de América del Sur se pusieran de acuerdo y miraran al futuro.

En la República Oriental del Uruguay, el Presidente **Luis Alberto Lacalle**, siguiendo la filosofía del Partido Nacional y de las ideas en política internacional del **Dr. Luis Alberto de Herrera**, encontró un espacio entre Argentina y Brasil y buscó la forma en que esos dos países le dieran entrada en sus acuerdos estratégicos al Uruguay y consecuentemente al Paraguay. Era en aquel tiempo Canciller del Uruguay el **Dr. Héctor Gros Espiell**, un hombre talentoso y de una formación en derecho público e internacional envidiable. Lacalle y Gross lograron lo que parecía imposible: Argentina y Brasil le hicieron un lugar, en pie de igualdad, al Uruguay y al Paraguay, y en marzo de 1991, en Asunción, se firmó la carta que creó el MERCOSUR, que hoy festeja 20 años en pleno florecimiento.

El MERCOSUR se imaginó entonces como la ampliación de los mercados nacionales para que cada país en su desarrollo industrial tuviera mejores posibilidades. Más que una política comercial común hacia el exterior, se ideó una política comercial interna que dinamizara las producciones nacionales con la garantía de mercados ampliados sin barreras.

En diciembre de 1994, en Ouro Preto, se completan las instituciones con el fin de —entre otros factores— mejorar el flujo comercial que en los primeros años estaba más en la retórica que en la realidad.

Entre 1994 y 1999, el desarrollo comercial intra zona fue muy importante y Uruguay llegó a tener comprometido casi el 50% de su comercio exterior dentro del MERCOSUR.

La crisis de enero de 1999 en Brasil y la consecuente devaluación, gene-

raron una parálisis en el desarrollo e intercambio comercial que se acentuó con los estancamientos que se vivieron en la Argentina y en el Uruguay. Mi país había conocido su mayor prosperidad en 1998, lo que hoy todos reconocen, pues fue a partir de los guarismos logrados en el citado año que se miden los posteriores y que en muchos aspectos no se han logrado los éxitos de aquella época. Todos nos sumimos en una inmensa crisis cercana a la depresión. Las circunstancias que vivió la Argentina entre fines del 2001 y 2002 eximen de todo comentario. Pero no podemos dejar de resaltar que el difícilísimo momento que vivió el país hermano agudizó la crisis de todos, en particular la del Uruguay.

¿Cómo salir de aquella situación? Pudo advertirse rápidamente que la revalorización de la integración regional podía constituirse en una opción válida.

- Los desequilibrios entre Oriente y Occidente giraban en otra dirección. Asia, China y la India se estaban convirtiendo en los centros dinamizadores del mundo, con su lógica estructuración de los bloques internacionales. En consecuencia, si bien Estados Unidos sigue siendo una potencia, hoy día tiene que coordinar sus acciones con otros países y bloques del mundo. Es decir, mantiene su poder, pero carece de omnipresencia. Europa sufre una terrible crisis como consecuencia, entre otras cosas, de la “generosa unificación”, que tiene más virtudes que inconvenientes, pero por la cual había y hay que pagar costos que se trasladarán a otras generaciones.

La salida de las crisis para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suponía soluciones a sus desarrollos internos en base al crecimiento de su comercio interior y sus exportaciones. Los acuerdos comerciales se concentraron excesivamente en los intereses nacionales e impiden advertir el interés general y consecuentemente el regional. Por lo tanto, la alternativa de solución podría presentarse entonces en función de las siguientes acciones: planificar la política de comercio exterior común, unificar las instituciones políticas y priorizar lo político frente a lo comercial.

***¿Cuál es el lugar que le asigna usted a las instituciones del MERCOSUR? ¿Entiende que sería necesario recurrir a la estrategia de modificar los órganos?***

En efecto, toda región, para convertirse en un mercado común, requiere de instituciones sólidas que constituyan la garantía de un comercio abierto entre los países que la integran, con la atractiva posibilidad de comercializar con el mundo a partir de una política comercial común.

La voluntad política de los Presidentes de los países de la región empezó a advertir que desde los acuerdos políticos y de una política común se podían ordenar políticas comerciales que estuvieran garantizadas por sólidas instituciones.

Han habido algunas reformas importantes que, más que institucionales, han sido normativas, como es el caso de la reciente sanción del Código

Aduanero, que sin duda nos proporcionará herramientas para superar algunas barreras internas y también externas en referencia a otros mercados, pero a la vez su aplicación nos proporcionará mayor credibilidad como bloque de integración en nuestra relación comercial con terceros países y bloques de integración, como por ejemplo la Unión Europea.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar la herramienta fenomenal en que se ha convertido el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), como instrumento de política solidaria hacia el interior del bloque, la cual se dirige directamente a abordar el tema de las asimetrías, tan reclamadas por Uruguay y Paraguay. Pensemos que se trata de un fondo que comenzó constituyéndose con 100 millones de dólares en el año 2007 y que hoy día asciende casi a los 1.000 millones de dólares.

El principal motivo fue haber entendido a tiempo que el gran MERCOSUR es el MERCOSUR político y que a partir de ahí, con instituciones sólidas y respetuosas, que fomenten el comercio y la complementariedad productiva, se podrá lograr la prosperidad y bienestar para los pueblos que lo integran.

***¿Cómo definiría usted la actual política exterior de Uruguay en relación al MERCOSUR y al proceso de integración regional?***

***¿Podría existir alguna asociación con las bases del pensamiento latinoamericanista desarrollado por Alberto Methol a la que usted se refirió?***

La política exterior del Uruguay es reconocida como una política de Estado. Significa esto el haber logrado una identificación de todos los partidos políticos y de la sociedad en general con la orientación que los distintos gobiernos le han dado a la ubicación del Uruguay en el mundo.

A partir del año 1985, Uruguay, retomada la vida democrática, el entonces Presidente Dr. **Julio María Sanguinetti** tuvo el acierto de nombrar Ministro de Relaciones Exteriores al Dr. **Enrique Iglesias**. En ese tiempo el líder nacionalista **Wilson Ferreira Aldunate** extendía todo su apoyo al “distinguido español” nacionalizado uruguayo. **Iglesias**, sin llegar a militar, era votante del Partido Nacional y compartía sus ideales y su visión internacional con el mencionado partido.

En aquellos momentos se reorientaba la política regional, la cual dejaba de ser una asociación de dictaduras, para transformarse en una red democrática de apoyos mutuos, que permitió la consolidación entre 1985 y 1990 de la democracia republicana en países que hacía muchos años se habían alejado de ella. Reconstruida la red democrática regional, los gobernantes de la zona se abocaron a buscar coincidencias que les permitieran mejorar sus condiciones de desarrollo. Como dijimos, los presidentes **Alfonsín** y **Sarney**, de Argentina y Brasil, dieron la señal más profunda de integración al iniciar sus acuerdos de complementación e identificación de objetivos que se constituyeron en la semilla del MERCOSUR. Uruguay, a través de la conducción

de **Enrique Iglesias**, se convirtió en un activo participante del proceso de apertura democrática y consecuentemente de una nueva forma de inserción en el mundo. Con la Presidencia del Dr. **Luis Alberto Lacalle** y siendo Canciller el Dr. **Héctor Gros Espiell**, el Uruguay logró que Argentina y Brasil le permitieran participar en pie de igualdad en la formación de un bloque que inmediatamente invitó a Paraguay para formar lo que hoy es el MERCOSUR. La Carta de Asunción, firmada hace 20 años, el Protocolo de Ouro Preto en diciembre de 1994, fueron hitos claves para darle raíces profundas al MERCOSUR. Nuestro país, dando pruebas de su política internacional de Estado, cambiaba de gobiernos pero no de política. Tanto el Dr. **Julio María Sanguinetti** (1985-1990) como el Dr. **Luis Alberto Lacalle** (1990-1995), dieron pruebas de una política internacional con compromiso regional que le dio prestigio a nuestra Nación. Los gobiernos sucesivos, el segundo del Dr. **Julio María Sanguinetti** en coalición con el Partido Nacional (1995-1999), el del Dr. **Jorge Batlle** (2000-2005) y el del Dr. **Tabaré Vázquez** (2005-2009), continuaron, con algunos matices, con una política internacional que tenía como centro la profundización del MERCOSUR y a partir de ahí su relación con el resto del mundo.

El Presidente **José Mujica** ha terminado de consolidar la política de Estado, transformando la política exterior del Uruguay en un instrumento clave para su desarrollo. **Mujica**, de origen blanco y herrerista, compartía el ideal del Dr. **Luis Alberto de Herrera**, un pensador cuyo estudio es ineludible para comprender las claves de la política exterior uruguaya. **Herrera**, a través de sus ensayos *"El Uruguay Internacional"*, *"La Revolución Francesa y America del Sur"*, de su reconocida posición anti imperialista y con un claro sentido americanista, dio el rumbo que el **Prof. Alberto Methol Ferre** en sus diversos trabajos y muy especialmente en *"El Uruguay como Problema"*, desarrolló con magisterio indiscutido. Sin duda el Presidente **José Mujica** leyó a **Herrera** y leyó a **Methol Ferre** y tuvo la fortuna de conocer a ambos y de contar con el apoyo de **Methol**, quien públicamente reconoció que dejaba al Partido Nacional (año 2008) para acompañar a **José Mujica**.

Las bases del pensamiento latinoamericanista que desarrolló **Alberto Methol Ferre** influenciaron en el Presidente **José Mujica**; así, y el compromiso que hoy demuestra nuestro país con el MERCOSUR y el proceso de integración regional, son la consecuencia de una política de Estado que comenzó en 1985 y que se acopla y enriquece con el pensamiento esclarecedor del **Prof. Methol Ferre**, que el Presidente **José Mujica** articula y desarrolla en el diseño de la actual política exterior del Uruguay.

### ***¿Entiende usted que existe convergencia entre el modelo de integración del MERCOSUR y el de la UNASUR?***

Hay convergencia, sin duda, entre el modelo de integración del MERCOSUR y el de la UNASUR. Los puntos de partida son distintos, pero sin duda el objetivo final es similar. El MERCOSUR se crea para responder a un proble-

ma geopolítico y para alentar el comercio en la región. El MERCOSUR ha logrado una incipiente formación de instituciones que apuntan a resolver sus problemas jurisdiccionales, legislativos y de conducción ejecutiva. El Tribunal que funciona en Asunción, el Parlamento y la Comisión de Representantes Permanentes, con sede en Montevideo, son las expresiones básicas de una estructura institucional que tiene mucho camino por recorrer. La Unión Aduanera (imperfecta), con un arancel externo común variable, busca ordenar las relaciones comerciales dentro del MERCOSUR y fuera del mismo. Hoy domina el MERCOSUR político sobre el comercial, pero así debe ser, pues es a través de la identificación política que se va a lograr ampliar la institucionalidad y terminar con las dificultades internas de comercio regional acompañada de una política comercial externa común.

En la UNASUR no hay ni instituciones ni objetivos comerciales. Solo una incipiente búsqueda de políticas continentales empiezan a definirse en una etapa más declamatoria que de compromisos concretos. Las cuestiones de defensa continental y tímidamente la intención de unificar compromisos en la política internacional, van dando contenido a la UNASUR. A mi juicio, la suerte de la UNASUR está en relación directa con la del MERCOSUR. Si en los próximos cinco años el MERCOSUR logra un funcionamiento parlamentario que con equidad represente a todos sus integrantes y le dé a la sociedad civil mercusoriana una clara posibilidad de participar en el mismo, se habrá dado un gigantesco paso hacia delante. Si los fallos de los tribunales del MERCOSUR se convierten en obligatorios, habremos superado la mayor dificultad que tenemos sus integrantes. La finalización de las asimetrías con una conducción única a través de una secretaria ejecutiva, que nos permita negociar en el mundo con una sola voz, es imprescindible. El MERCOSUR, al cumplir sus bodas de plata, tendrá que exhibir esos logros o entrará en una crisis disolvente que de solo pensarla alarma. Si todo continúa con la voluntad política que hoy la respalda y los objetivos se alcanzan, la consolidación del MERCOSUR será la base para que la UNASUR continúe ampliando sus objetivos, convirtiéndose en un espacio político continental con instituciones que le den coherencia y que permitan imaginar un desarrollo comercial que hoy ni siquiera está en sus objetivos y que complemente los firmes objetivos políticos y de cohesión social que se ha propuesto.

